VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 119)
z dnia 14 stycznia 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 119)

14 stycznia 2015 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Borysa Budki (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 26/14, K 30/13, SK 21/14, SK 20/14, P 50/14, K 60/13.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Magdalena Klorek** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Wojciech Brzozowski, Andrzej Herbet, Krzysztof Kaleta, Krzysztof Oplustil** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Witam wszystkich. Otwieram posiedzenie Komisji z upoważnienia przewodniczącego Wojciecha Szaramy. Pan poseł poprosił mnie o poprowadzenie dzisiejszego posiedzenia, ponieważ ma inne obowiązki, które musi pełnić poza Sejmem.

Porządek dzienny został państwu doręczony. Czy są uwagi do przedstawionego porządku dziennego? Nie słyszę uwag. Wobec tego ja zgłoszę jedną. Jest z nami ekspert, który przygotowywał stanowisko Sejmu do rozprawy, która odbędzie się jutro w Trybunale Konstytucyjnym. Sprawa dotyczy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W tej sprawie nie było opinii Komisji Ustawodawczej ze względu na kalendarz, wokanda przyszła dosyć późno z Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to proszę o dopisanie tej sprawy. Chodzi o to, aby bardzo krótko omówić stanowisko w sprawie o sygn. akt K 60/13 i aby formalnie je przyjąć jako stanowisko następcze, żeby nie było wątpliwości, że opinia, chociaż ona nie jest niezbędna i nie wpływa na ważność postępowania, została przez Komisję podjęta. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam więc, że porządek dzienny rozszerzony o tę jedną sprawę został przez Komisję przyjęty.

Sprawa o sygn. akt SK 26/14. Nie ma pana posła Kłopotka, w związku z tym proszę o omówienie sprawy przez przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Krzysztof Oplustil:

Panie przewodniczący, przedmiotem zaskarżenia w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną jest przepis art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do przepisu art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jest to przepis przyznający prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny. Problem powstaje w sytuacji, gdy wywłaszczona nieruchomość była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych.

Stałe orzecznictwo sądów administracyjnych jest takie, że w takim przypadku wszyscy byli współwłaściciele lub ich spadkobiercy muszą łącznie wystąpić z żądaniem zwrotu nieruchomości niezależnie od ich udziału, nawet w przypadku, gdy jest współwłaściciel, od którego nie można z różnych powodów uzyskać zgody. W sprawie, na podstawie której sformułowano skargę, wywłaszczenie nastąpiło w latach 60. Dzisiaj nie można ustalić spadkobierców pani, która była współwłaścicielką i dlatego sądy oddalają żądanie zwrotu.

Skarga konstytucyjna, do której przyłączył się również Rzecznik Praw Obywatelskich w obszernym stanowisku, zmierza do wykazania, że taka wykładnia i powszechne stosowanie tego przepisu jest sprzeczne z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 i ust. 2, z zasadą proporcjonalnego ograniczania praw, czyli z art. 31 ust. 3 oraz z zasadą równości, czyli z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący wskazuje, jak również rzecznik, że w istocie przedmiotem wywłaszczenia jest udział ułamkowy we współwłasności w częściach ułamkowych, który może być zgodnie z Kodeksem cywilnym przedmiotem samodzielnego obrotu.

Pojawia się więc pytanie, dlaczego były współwłaściciel lub jego spadkobierca nie może wystąpić o żądanie zwrotu udziału ułamkowego w wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny, jak to było w omawianej sprawie? Stanowisko Sejmu uznaje za zasadne te zarzuty i te dogmatyczne z zakresu prawa cywilnego, i te konstytucyjne. Gdyby jeden z współwłaścicieli wystąpił z żądaniem o zwrot ułamka współwłasności, powstałaby współwłasność z podmiotem publicznym, czyli ze Skarbem Państwa lub gminą w częściach ułamkowych. Taka sytuacja nie jest zakazana, wręcz UGM do takich przypadków się odnosił. W gospodarce nieruchomościami w takiej sytuacji jest możliwe uregulowanie na płaszczyźnie cywilnoprawnej korzystania przez współwłaścicieli z nieruchomości. Oczywiście ta współwłasność może zostać zniesiona bądź umownie, bądź w postępowaniu sądowym, nieruchomość może zostać też podzielona. Nie widać tutaj ważnych wartości i względów konstytucyjnych, które uzasadniałyby prawo współwłaściciela do żądania zwrotu udziału ułamkowego w nieruchomości wywłaszczonej, która nie została wykorzystana na cel publiczny.

W związku z tym nasze stanowisko jest takie, żeby wnosić, że wskazany przepis jest niezgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Rozumiem, że my przychylamy się do skargi konstytucyjnej. Proszę mi powiedzieć, to jest skarga w trybie skargi konstytucyjnej, czyli kontrola konkretnego orzeczenia.

Ekspert BAS Krzysztof Oplustil:

Tak. Po wyczerpaniu drogi sądowej została złożona skarga konstytucyjna.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czyli było żądanie zwrotu, zwrot nie nastąpił, a sądy administracyjne oddaliły skargi w tym zakresie. Nie chcę podejmować dyskusji, na szczęście to nie moja sprawa, ale znamy inne sytuacje, kiedy jest potrzebna zgoda wszystkich współwłaścicieli, na przykład do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Bywają takie problemy, zwłaszcza przy wspólnotach mieszkaniowych, teraz jest możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wtedy też jest potrzebny wniosek wszystkich. Kodeks cywilny przewiduje w przepisach o współwłasności, że jeżeli nie da się uzyskać zgody wszystkich współwłaścicieli, to większość może na drodze sądowej wystąpić o taką zgodę. Zastanawiam się, czy ta konstrukcja cywilistyczna nie byłaby słuszna w tym przypadku. Ale rozumiem, że tu jesteśmy w trybie administracyjnym. BAS stoi na stanowisku, że de facto jeśli jest kilku współwłaścicieli, to jest wywłaszczenie z ułamkowej części i od tego wychodzimy. Czyli konstrukcja cywilistyczna jest taka, że każdy jest niejako odrębnie wywłaszczany, czyli każdemu powinno przysługiwać…

Ekspert BAS Krzysztof Oplustil:

Przedmiotem wywłaszczenia jest tytuł prawny. Tytułem jest udział ułamkowy. Trybunał szeroko rozumie pojęcie wywłaszczenia, wskazując, że przedmiotem wywłaszczenia może być ograniczone prawo rzeczowe, prawo użytkowania wieczystego. Więc stoimy na stanowisku, że tak samo udział, który może być odrębnym przedmiotem obrotu, jest…

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czyli tutaj byłby to wniosek o zwrot udziału ułamkowego we współwłasności?

Ekspert BAS Krzysztof Oplustil:

Pan poseł odwołał się do tego przypadku, który wskazuje także Rzecznik Praw Obywatelskich, że przy żądaniu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Wydaje się zasadne stanowisko, że w sytuacji,

kiedy wyraźnie wymagana jest zgoda wszystkich współwłaścicieli, to jest to wyraźnie przewidziane w ustawie. Natomiast tu takiego przepisu nie ma i nie ma powodu, żeby go żądać, bo to jest odrębna sytuacja od sytuacji żądania przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Dodam jeszcze, że w petitum stanowiska odwołujemy się generalnie do żądania w zakresie, w jakim, w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, uniemożliwia zwrot samego udziału w tej nieruchomości.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

To oznacza, że wyrok byłby zakresowy. Ustawodawca musiałby podjąć odpowiednie kroki, aby to uregulować, ale skutkami nie będziemy się teraz zajmować, to Trybunał będzie się nad tym zastanawiał.

Mówimy o udziale, więc rozumiem, że skoro można zbyć udział, to …. Pozostaje tylko pytanie, co w tym przypadku jest przedmiotem zwrotu? Jeśli przyjmiemy, że przedmiotem zwrotu jest nieruchomość, to przepisy Kodeksu cywilnego mówią wyraźnie, że zbycie rzeczy wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli. Należałoby tu odróżnić, czy mówimy i czy można mówić w ogóle, czy ratio ustawodawcy było takie, że mamy… Proszę zwrócić uwagę, że wywłaszczana jest nieruchomość, decyzja o wywłaszczeniu, jeżeli mamy udziały w nieruchomości, formalnie dotyczy współwłaścicieli w częściach ułamkowych, ale de facto przedmiotem wywłaszczenia jest nieruchomość jako całość. Zastanawiam się więc, czy to rozumowanie nie powinno się opierać na tym, że jednak przedmiotem zwrotu ma być zwrot nieruchomości a nie udziału. I teraz, cywilistycznie zbycie nieruchomości, która jest objęta współwłasnością ułamkową wymaga zgody wszystkich, a jeżeli takiej zgody nie da się uzyskać, to … ale to nie moja sprawa, więc te wątpliwości pozostawię na boku. Do tej sprawy przypisany jest pan poseł Kłopotek, który prosił o głos, więc proszę. Jaka jest pana opinia co do stanowiska?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja mam zasadnicze wątpliwości, czy stanowisko, że wskazany przepis jest niezgodny, jest prawidłowe. Z czego to wynika? Z ustawy wynika wprost, że jeżeli mówimy o zwrocie nieruchomości, to każdy z nas zdroworozsądkowo myślący rozumie, że zgoda musi być wszystkich, bo dotyczy fizycznego zwrotu nieruchomości. Dlaczego pod wyrażenie „zwrot nieruchomości" jest podciągany także udział? Z czego to wynika?

Rozumiem, skąd się rodzi problem. Dlatego że orzecznictwo administracji publicznej i orzecznictwo administracji sądowej idzie w tym kierunku, że w domyśle udział zawarty jest w wyrażeniu „zwrot nieruchomości". Tak to było, bo za każdym razem sprawę albo odrzucano, albo umarzano. To oznacza, że administracja publiczna, czyli starosta, wojewoda i sądy, uważała, że jeżeli chcesz dostać zwrot udziału w tej nieruchomości zbędnej dla Skarbu Państwa na cel publiczny, to musi być zgoda wszystkich. A z czego miałoby to wynikać? Moim zdaniem ten przepis mówi tylko o fizycznym zwrocie nieruchomości, natomiast kwestia udziałów jest sprawą dobrowolną. Takie jest moje zdanie.

Czytając przepis wprost doszedłbym do wniosku, że ten przepis jest zgodny z konstytucją. Ale jeśli praktyka orzecznicza mówi w ten sposób, że pod ten przepis podpadają również udziały, których bez zgody innych zbyć nie można, to powstaje problem. Na tym polega problem.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Panie pośle, to nie jest tak, że zbyć udziału nie można.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To znaczy otrzymać z powrotem.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Tak rozumiem nasze stanowisko, że problemem jest to, iż jeżeli patrzymy na nieruchomość jako na całość, rozumianą w orzecznictwie tak, że wywłaszczenie następuje nieruchomości, to żądanie zwrotu powinno być poparte przez wszystkich współwłaścicieli.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zwrot fizyczny nieruchomości nie jest kwestionowany. Tam jest pewne poplątanie, ale w konkluzji chodzi nie o zwrot fizyczny nieruchomości. Nie jest podważane to, że przy fizycznym zwrocie nieruchomości wszyscy współwłaściciele muszą wyrazić zgodę. Mowa jest o sytuacji, kiedy ja nie chcę fizycznego zwrotu nieruchomości, tylko mojej ułamkowej części w postaci udziału. I tu pojawia się problem, bo orzecznictwo sądowe, jak i wojewoda i starosta mówią, że nie mogę go dostać, jeśli wszyscy współwłaściciele nie wyrażą zgody. A jednego ze współwłaścicieli nie można znaleźć.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Tak, tylko problem polega na tym, że przepisy tego nie przewidują, a przynajmniej orzecznictwo zarówno administracyjne, jak i sądowo-administracyjne rozumie zwrot nieruchomości jako zwrot całości, a co za tym idzie wniosek musi być złożony przez wszystkich współwłaścicieli. Jeśli nie ma zgody wszystkich, to nie ma mowy o zwrocie udziału. To jest cały problem. Zgadzam się z *ratio legis* tego przepisu. Pójdźmy w inną stronę. Można wywłaszczyć część nieruchomości, rozumianej jako jej fizyczną część. Ale czy można byłoby wywłaszczyć kogoś z udziału w nieruchomości? Mamy na przykład trzech braci i wywłaszczamy jednego, a dwóch pozostałych nie wywłaszczamy. Według mnie takiej możliwości nie ma.

Chociaż można sobie wyobrazić teoretycznie sytuację, że mamy nieruchomość, która jest objęta współwłasnością ułamkową razem ze Skarbem Państwa czy gminą, która odziedziczyła ją po jednym ze spadkobierców, wówczas wywłaszczenie będzie dotyczyło dwóch spośród trzech współwłaścicieli, bo trzecim jest gmina, więc teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, że wywłaszczenie nie będzie dotyczyło wszystkich współwłaścicieli.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Uważam, że w tym stanie prawnym najlepszym rozwiązaniem jest, po pierwsze, jak najszybciej doprowadzić do małej nowelizacji tej ustawy i wprost zapisać, że jeżeli fizyczny zwrot nieruchomości wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli, to zwrot udziału nie wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli. I wtedy sprawa jest załatwiona.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Tylko że decyzja o wywłaszczeniu nie ma postaci, że się wywłaszcza kogoś z udziału. I tu jest problem.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale my nie mówimy o momencie wywłaszczenia. Współwłaściciele zostali już wywłaszczeni, cel publiczny nie został w ciągu 10 lat zrealizowany, oni mają prawo do zwrotu. Trzeba było zapisać, że prawo do zwrotu nieruchomości jest możliwe, jeśli wszyscy współwłaściciele złożą taki wniosek, ale prawo do zwrotu swojego udziału w tej wywłaszczonej a już zbędnej nieruchomości nie wymaga zgody innych. To powinniśmy znowelizować.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

I tak mówi nasze stanowisko, że przepis jest niezgodny w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zwrotu udziału w nieruchomości. Czyli pan poseł zgadza się z tym stanowiskiem.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tak, jeśli uznajemy, iż w sformułowaniu „zwrot nieruchomości" również mieści się udział, to jest wszystko w porządku. Ale czy rzeczywiście tak jest?

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Ja mam inne zdanie. W mojej ocenie ratio tego przepisu jest inne i zwracać można tylko całość a nie udziały, bo to bardzo komplikuje całą sytuację.

Ekspert BAS Krzysztof Oplustil:

Te teoretyczne sytuacje – współwłasność ułamkowa z podmiotem publicznym – wcale nie są teoretyczne. NSA rozstrzygał takie sytuacje i stanął na stanowisku, że w takim przypadku roszczenie o zwrot w ogóle nie przysługuje. To też podniesiono w skardze.

Drugi argument jest taki. Mamy przypadek, gdy współwłaściciele, którzy chcą zwrotu, reprezentują 99% udziałów, a tego mniejszościowego współwłaściciela nie można znaleźć. Spadkobiercy się gdzieś rozeszli po świecie, na nieruchomości cel publiczny nie został zrealizowany, ona stoi odłogiem. Teraz jest pytanie, dlaczego oni nie mogą żądać zwrotu?

Oczywiście jest droga, ciernista, przez sąd cywilny, art. 199 Kodeksu cywilnego, który mówi, że sąd może wydać zgodę. Ale to jest stosowane *per analogiam*, bo to nie jest ich współwłasność, to jest własność państwa. Można to tylko analogicznie stosować. Niektóre sądy to stosują, niektóre sądy tego nie stosują.

Pojawia się więc pytanie, dlaczego oni, będąc właścicielami większościowymi, nie mogą żądać zwrotu. Niech Skarb Państwa ma ten 1% współwłasności. Potem można nieruchomość fizycznie podzielić.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zgadzam się, że ten przepis pod względem fizycznego zwrotu nieruchomości jest prawidłowy, jest konstytucyjny. Musi być zgoda wszystkich. Natomiast chodzi o przepis, który mówi, że zwrot udziału nie wymaga zgody wszystkich.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Ale takiego przepisu nie ma.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

No właśnie, nie ma takiego przepisu, ale czy on zawiera się w sformułowaniu „zwrot nieruchomości"?

Natomiast muszę powiedzieć, że nie podoba mi się sformułowanie zawarte w stanowisku na s. 24, bo sami sobie strzelamy w stopę. „Brzmienie art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym «poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części», należy postrzegać jako niefortunny skrót myślowy, a nie świadomy zamysł ustawodawcy". Na taki zapis nie mogę się zgodzić. Albo jesteśmy świadomi tego, co uchwalamy, albo nie.

Ekspert BAS Krzysztof Oplustil:

Panie pośle, przedmiotem wywłaszczenia jest prawo. Konsekwencją jest fizyczne odebranie danej nieruchomości, ale przedmiotem wywłaszczenia jest prawo. Skarb Państwa staje się właścicielem.

Można wywłaszczyć ograniczone prawo rzeczowe, można wywłaszczyć użytkowanie wieczyste, tak samo można wywłaszczyć własność i tak samo się wywłaszcza udział we współwłasności. Ustawodawca posługuje się takim skrótem myślowym, bo to jest skrót myślowy. Wywłaszcza się nieruchomość, ale tak naprawdę Skarb Państwa pozbawia tytułu prawnego, czyli pozbawia się kogoś prawa własności, pozbawia się prawa użytkowania wieczystego czy innego prawa. Może rzeczywiście niefortunne jest to sformułowanie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie mecenasie, nie zgadzam się z panem. Pan tu argumentuje moment wywłaszczania przez Skarb Państwa, ale przecież my mówimy o momencie żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. To jest chyba coś innego?

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

To zależy od tego, jak postrzegamy wywłaszczenie, i tu argumenty pana mecenasa są słuszne. Jeżeli postrzegamy, że jest to całościowe wywłaszczenie, to rzeczywiście to by się ostało. Natomiast ten argument jest słuszny, że już na etapie wywłaszczenia następuje przy współwłaścicielach wywłaszczenie. Mimo iż decyzja jest o wywłaszczeniu nieruchomości, to de facto wywłaszcza się współwłaścicieli z ich udziałów; fizycznie zabiera się nieruchomość, ale w sensie prawnym udziały.

Przychylam się do tego argumentu. Skoro tak jest, to każdy z nich powinien mieć roszczenie o zwrot swojego udziału. Ale to już Trybunał może mieć wątpliwości, czy to nie jest kwestia wykładni. Rozumiem, że nasze stanowisko na chwilę obecną jest na niekonstytucyjność.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale trzeba podkreślić, że zwrotu udziału możesz się domagać, jak się inni na to zgodzą. Pod tym względem się zgadzam.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Sądownictwo w ogóle nie uznaje, że można żądać zwrotu udziału. Czyli w tym zakresie pan poseł będzie walczył.

Czy są inne uwagi, czy możemy przyjąć to stanowisko? Uwag nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy są inne kandydatury do reprezentowania Sejmu w tej sprawie oprócz pana Kłopotka? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Pan poseł Witold Pahl. Sprawa o sygn. akt K 30/13. Proszę, panie pośle.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, jest to sprawa z wniosku prokuratora generalnego, a dotyczy nowelizacji przepisów o transporcie drogowym. Zdaniem prokuratora generalnego wprowadzone tą nowelizacją sztywne sankcje za wykroczenia stanowią o ingerencji w wyłączność sądów, jeśli chodzi o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Jest to związane z zasadą trójpodziału władzy. Prokurator generalny twierdzi, że ustawodawca wchodzi w ten sposób w uprawnienia wymiaru sprawiedliwości czy zastępuje wymiar sprawiedliwości, gdyż organ, który wymierza karę, mając te sztywne stawki, tak naprawdę powtarza wolę ustawodawcy.

W naszym stanowisku stwierdzamy, że wskazany wzorzec, jeśli chodzi o art. 173 Konstytucji, jest nieadekwatny. Nie wyłączamy kompetencji sądów do orzekania, nie tworzymy żadnego organu pozasądowego, który orzekałby zamiast sądu, nie zmieniamy żadnych struktur w obrębie wymiaru sprawiedliwości tymi przepisami. A więc ten zarzut uważamy za nieadekwatny.

Natomiast bardzo ciekawą materią jest, i tu dziękuje za obszerną analizę tego problemu, kwestia deliktu administracyjnego. Wchodzimy w tematykę, którą również pani poseł Butrym miała okazję poznać, i świetnie reprezentowała Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. To jest kwestia deliktu administracyjnego. Chodzi o wycinanie drzew i tych olbrzymich kar. Trybunał Konstytucyjny, co prawda w niepełnym składzie, uznał, że jeśli chodzi o kary administracyjne, to postępowanie toczące się na podstawie przepisów administracyjnych jest oderwane od okoliczności sprawy, przez co rozumiemy badanie czynności zawinienia, działań osób trzecich, a więc opiera się tylko i wyłącznie na przesłankach obiektywnych, następuje obiektywizacja winy. Trybunał stwierdził, że jeśli chodzi o kwestie dotyczące odpowiedzialności administracyjnej, to poza elementem przymusu administracyjnego, który jest podstawowym celem sankcji administracyjnych, to w tych konkretnych przypadkach należałoby jednak pochylić się nad kwestią zastosowania takich zasad, jakie funkcjonują w prawie karnym. A więc też takich, które pozwolą na określenie okoliczności sprawy, właściwości osobistych, sytuacji majątkowej.

Jako Sejm mamy tego świadomość i wiemy, że należy iść w tym kierunku. Ostatnio orzecznictwo Trybunału zmierza w kierunku podwyższenia standardu ochrony obywatela. Przypomnijmy, że nie tak dawno Trybunał stwierdził, iż nawet w trakcie postępowania jeszcze przed organem, to dotyczyło Policji, a chodzi o ewentualne postawienie zarzutu osobie jako obwinionemu, taka osoba może korzystać z pomocy obrońcy. Do tej pory prawa do obrony takim osobom przepisy nie gwarantują. Podjęliśmy już działania w tym zakresie, chcemy te uprawnienia dać takim osobom. To jest wszystko, jeśli chodzi o część teoretyczną.

Natomiast wracając do faktów, zwracam uwagę, że nowelizacja tak naprawdę poprawiła standard ochrony tych osób. Za co się karze kierowców lub osoby zarządzające przedsiębiorstwami świadczącymi usługi transportowe? A no za brak określonych wykazów, wypisów, są to takie formalne uchybienia, które nie dają możliwości weryfikacji wykonywania tej pracy w sposób niezagrażający bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Wiemy, że te dokumenty często są fałszowane, że kierowcy pracują ponad dozwolony limit godzin. A więc mówimy już o takich wydarzeniach, które mają charakter wykro-

czeń i na podstawie nowelizacji są traktowane, mówiąc eufemistycznie, w postępowaniu mandatowym. Jak zwróciła uwagę pani dr Laskowska, to postępowanie jest odformalizowane i daje możliwość bardzo szybkiego ukarania sprawcy, wyeliminowania zdarzeń, które stanowią zagrożenie dla szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego.

Wybraliśmy jako Sejm takie rozwiązanie z pełną świadomością, bo takie szybkie działanie z możliwością zastosowania tego, o czym powiedział Trybunał w sprawie o wycinaniu drzew, czyli już z zastosowaniem reguł, standardów dotyczących postępowania w sprawach karnych… Wprowadzając rygor wykroczeniowy, daliśmy możliwość odwołania się od mandatów do sądu. Sąd będzie miał możliwość oceny stanu faktycznego, a więc nie będzie jak do tej pory. Przypominam, że jutro będziemy zmieniali prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie dajemy prawo orzeczeń kształtujących. Jednak dzisiaj, opierając się na procedurze administracyjnej, w sytuacji, gdy kierowca nie ponosi odpowiedzialności w takim szerszym zakresie, jest bez środków do życia, tamte przepisy nie dawały możliwości sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy, w rozumieniu takiej sprawiedliwości społecznej, a więc zastosowania obiektywnych, niezależnych często od sprawcy przesłanek.

Jest więc możliwość odwołania do sądu. Mało tego, art. 39 Kodeksu wykroczeń daje możliwość do zastosowania chociażby instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary, nawet można odstąpić od wymierzenia grzywny, można w to miejsce dać naganę, można też w ogóle odstąpić od wymierzenia kary. Wysokość mandatu wynosi 2000 złotych i w porównaniu z tym, co funkcjonowało wcześniej, a wcześniej kara administracyjna wynosiła 15 000 złotych, możemy uznać, że jeśli chodzi o dolegliwość, to grożąca na tym etapie postępowania jest niższa dla ewentualnych sprawców wykroczeń. Ona nawet nie sięga połowy tego zagrożenia, które wynika z przepisów części ogólnej Kodeksu wykroczeń, bo 5000 złotych to maksymalna kara przy wykroczeniach.

Mimo iż kara jest sztywna, to tak naprawdę podlega kontroli sądowej. Może być kształtowana, więc nie ma mowy o tym, żeby ustawodawca krępował władzę sądowniczą, w jakikolwiek sposób wpływał na niezawisłość sędziowską, nie dawał możliwości sądowi swobodnej oceny dowodów i zastosowania sankcji proporcjonalnej do wagi popełnionego przez kierowców czy przedsiębiorców deliktu wykroczeniowego.

W konsekwencji stwierdzamy, że nowe rozwiązania są lepsze od tych, które funkcjonowały dotychczas, one podwyższają standard konstytucyjny, dają prawo do sądu, w niczym nie ograniczają kompetencji sądu do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czy są jakieś pytania? Może jakieś uzupełnienie ze strony ekspertów? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy są inne kandydatury poza panem posłem Pahlem? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Kolejna sprawa to sprawa o sygn. akt SK 21/14. Pan poseł Stanisław Chmielewski zgłaszał wolę ewentualnego reprezentowania Sejmu. Jest to sprawa na umorzenie, dlatego proszę przedstawiciela BAS o jej omówienie.

Ekspert BAS Krzysztof Oplustil:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie jest przepis art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia postępowania, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możności działania lub nie była należycie reprezentowana.

Skarżąca była w sporze ze spółdzielnią mieszkaniową, w efekcie skarżąca złożyła skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Chodziło o naruszenie art. 6 Konwencji w związku z tym, że zdaniem skarżącej, w składzie sądu rozpatrującego skargę kasacyjną był sędzia, który rozpatrywał sprawę w drugiej instancji. Europejski Trybunał Praw Człowieka po czterech latach wydał wyrok i zasądził odszkodowanie na rzecz skarżącej.

Skarżąca została poinformowana o korzystnym dla niej wyroku – daty tu są dość istotne – 10 grudnia 2012 r., a pięcioletni termin prekluzyjny na wniesienie wniosku o wznowienie postępowania upływał w styczniu 2013 r. Oznacza to, że ponad miesiąc miała skarżąca na wniesienie tego środka, czego nie uczyniła. Zdaniem skarżącej, wskazany przepis jest sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten przewiduje zakaz zamykania komukolwiek drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności i pozostaje w związku funkcjonalnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który jednak nie został powołany w skardze.

Projekt stanowiska zmierza do wykazania, że nie zostały spełnione formalne przesłanki skargi. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości prawo do sądu w formule pozytywnej, a tym bardziej w formule negatywnej, czyli zakaz zamykania drogi do sądu, nie obejmuje nadzwyczajnego środka jakim jest żądanie wznowienia skargi kasacyjnej, jak również żądanie wznowienia postępowania. Więc powołany przepis konstytucji nie jest relewantny. Ponadto projekt stanowiska Sejmu wykazuje, że nie doszło do naruszenia jej konstytucyjnych uprawnień także z tego powodu, iż skarżąca miała jeszcze prawie miesiąc na zmieszczenie się, mówiąc kolokwialnie, w terminie, czego jednak nie uczyniła.

Oczywiście jest problematyczne i to w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów powszechnych, czy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie powinien być przyczyną do wznowienia postępowania niezależnie od upływu terminu prekluzyjnego przewidzianego w k.p.c. Ale to jest kwestia do wyraźnego uregulowania w ustawie. Zgłaszane są postulaty *de lege ferenda*, aby wprowadzić taki wyraźny przepis. Zresztą sam Trybunał w postępowaniu sygnalizacyjnym z 2009 r. na taką potrzebę wskazał. Gdyby ustawodawca się zdecydował na unormowanie tej kwestii, z czym wiążą się pewne problemy, bo na przykład co w przypadku, gdy osoba uzyskała odszkodowanie, a teraz jeszcze chciałaby wznowić postępowanie i dochodzić swoich praw na drodze sądowej. To wymagałoby przemyślenia ingerencji ustawodawcy.

Jeszcze jedna sprawa, o której wspomnę. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, którą stara się realizować przepis Kodeksu postepowania cywilnego, również jest objęta zakresem prawa do sądu. Istnieje również niebezpieczeństwo, że gdyby stwierdzić, jak żąda tego skarżąca, niekonstytucyjność tego przepisu, to naruszono by prawo drugiej strony do uzyskania stabilnego wyroku sądowego, która w takiej sytuacji mogłaby stwierdzić, że to jest naruszenie prawa do sądu.

Takie są argumenty przemawiające za umorzeniem postępowania w tej sprawie.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Z tym stanowiskiem pan poseł Chmielewski się zgadza, sygnalizował, że gdyby zaistniała taka potrzeba, gotów jest reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli będzie taka wola Komisji.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Chmielewskiemu.

Pan poseł Marek Rząsa, sprawa o sygn. akt SK 20/14. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Panie przewodniczący, sprawa dotyczy skargi konstytucyjnej złożonej w marcu 2014 r. przez osobę fizyczną. Skarżąca zakwestionowała art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Wniosek o wszczęcie postępowania może złożyć do sądu również osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy pełniła funkcję publiczną, o której mowa w art. 4, która została publicznie pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., i złożyła oświadczenie lustracyjne”.

Zdaniem skarżącej kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawia osoby w nim enumeratywnie niewskazane do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego. Skarżąca za nieuzasadnione uznała różnicowanie sytuacji prawnej osób, w stosunku do których podniesiono

zarzut współpracy ze służbami bezpieczeństwa. W jej ocenie ustawodawca zaniechał zapewnienia właściwej ochrony poszanowania godności człowieka.

Bardzo krótko przedstawię stan faktyczny. Na skutek pomówień w swoim środowisku, które „wyizolowało ją ze społeczności ludzi pracy o postawach patriotycznych", skarżąca złożyła wniosek do IPN o przyznanie jej statusu osoby pokrzywdzonej, składając na tę okoliczność oświadczenie lustracyjne, w którym wskazała, że nie pracowała, nie pełniła służby ani nie była tajnym współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990. Jednak skarżącej odmówiono przyznania statusu osoby pokrzywdzonej, jak również wszczęcia postępowania z urzędu na wniosek prokuratora IPN, ponieważ, jak wynika z akt IPN, została ona oznaczona w aktach służby bezpieczeństwa jako tajmy współpracownik. Jednocześnie poinformowano skarżącą, że może skorzystać z procedury autolustracji. W związku z tym skarżąca złożyła w sądzie okręgowym wniosek o wszczęcie takiego postępowania.

Sąd Okręgowy w Łodzi odmówił wszczęcia postępowania lustracyjnego ze względu na to, że skarżąca nie była podmiotem uprawnionym do zainicjowania takiego postępowania w świetle art. 20 ust. 3 i ust. 5 ustawy lustracyjnej. W ocenie sądu wniosek nie zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ skarżąca nie wykazała, że informacja o jej rzekomej współpracy ze służbą bezpieczeństwa została w jakiś sposób upubliczniona. To słowo „upubliczniona" będzie miało wielkie znaczenie przy rozstrzyganiu. Od powyższego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła odwołanie, ale Sąd Apelacyjny w Łodzi utrzymał postanowienie w mocy postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi. W tym miejscu należy zasygnalizować, że przywołany przepis na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. utracił moc w zakresie obejmującym osobę, która przed dniem wejścia w życie ustawy pełniła funkcję publiczną, o której mowa w art. 4 ustawy lustracyjnej. W konsekwencji w aktualnym stanie prawnym kwestionowany przepis ustawy lustracyjnej umożliwia wszczęcie postępowania każdej osobie – tu podkreślam – publicznie pomówionej o współpracę z organami bezpieczeństwa PRL.

Na wstępie wymaga rozważenie dopuszczalność postępowania w sytuacji śmierci skarżącej, bo okazało się, że w roku ubiegłym skarżąca zmarła. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie zawiera przepisu, który regulowałby taką sytuację. Natomiast w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny nie jest jednoznaczny w tej sprawie. Mimo to Sejm wnosi o umorzenie postępowania ze względu na taki stan rzeczy.

Niezależnie od zasadności tego wniosku w sprawie zachodzą inne okoliczności co do spełnienia przez skargę konstytucyjną wymogów przesądzających o dopuszczalności. I tak skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 20 ust. 5 ustawy, ale nie sprecyzowała, o jaką kategorię osób chodzi. Uznała zaś za konieczne objęcie uprawnieniem do inicjowania postępowania autolustracyjnego wszystkich osób, które odczuwają subiektywne, jak wskazała sama skarżąca, poczucie krzywdy i niesprawiedliwości. Również stanowczego podkreślenia wymaga, że skarżąca w żaden sposób nie odniosła się do rozróżnienia między pominięciem a zaniechaniem ustawodawczym. Mimo iż zarówno w petitum skargi, jak i w jej uzasadnieniu nie pozostawiła wątpliwości, że celem skargi jest wprowadzenie do ustawy powszechnego prawa do uruchomienia postepowania autolustracyjnego. W ocenie Sejmu ma to doniosłe znaczenie dla oceny zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Zdaniem Sejmu nie może budzić wątpliwości fakt, że postulat skarżącej odstąpienia od wymogu publicznego pomówienia o współpracę ze służbami PRL i związanej z tym zmiany charakteru procedury autolustracji odpowiada charakterystyce zarzutu zaniechania prawodawczego, które nie może stanowić przedmiotu orzeczenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ocenie Sejmu za niedopuszczalnością orzekania w sprawie zainicjowanej skargą przemawiają także inne argumenty natury formalnej. Na przykład, określając podstawy skargi konstytucyjnej, skarżąca wskazała, że z wydaniem postanowienia sądu administracyjnego łączy naruszenie prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji), prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), jak również prawa do nienaruszalności godności człowieka, zasady poszanowania godności i zapewnienie jej ochrony przez władzę publiczną (art. 30 Konstytucji). Skarżąca bowiem ogranicza się tylko i wyłącznie do wskazania i zacytowania treści

przepisów konstytucji, nie precyzując w swojej skardze argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy, co stanowi jedynie pewien kontekst rozważań dotyczących art. 30 Konstytucji.

Podkreślenia wymaga fakt, iż skarżąca, formułując w sposób nader szeroki, nieprecyzyjny petitum skargi nie wyraziła *expressis verbis*, jaką grupę podmiotów uznaje za relatywną dla oceny konstytucyjności tego przepisu. Ponadto brak w skardze argumentacji przemawiającej na rzecz dyskryminacji tej kategorii podmiotów w życiu społeczno-gospodarczym i politycznym. Skarżąca wskazała jedynie na osobistą krzywdę, jaką, w jej ocenie, powodowało wspomniane ograniczenie. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca w żadnym miejscu nie podjęła próby argumentacji potwierdzającej, że zaskarżona regulacja ingeruje w prawo podmiotowe wynikające z art. 30 Konstytucji. Skarżąca powinna szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie jej prawa, tymczasem ograniczyła się do konstatacji faktu.

Należy także stwierdzić, że zawarte w skardze uzasadnienie nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 47 ust 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stąd Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 20 ust. 5 ustawy lustracyjnej z art. 32 w związku z art. 30 Konstytucji na podstawie art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Dziękuję za te szczegółowe wyjaśnienia. Widzę, że pan poseł przygotował się na to, że rozprawa się odbędzie. Pan poseł Pahl podpowiada, że orzekać będzie pełny skład Trybunału, czyli są jakieś wątpliwości.

My przedstawiamy stanowisko na umorzenie, pan poseł się zgadza z tym stanowiskiem?

Poseł Marek Rząsa (PO):

Tak. Ja przedstawiłem stanowisko w bardzo syntetycznej formie.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Oczywiście, natomiast mamy sygnały, że rozprawa się odbędzie. Tak?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Nie potrafimy stwierdzić, czy Trybunał Konstytucyjny jest świadom śmierci skarżącej. To jest fakt, który ustaliliśmy we własnym zakresie, opracowując stanowisko. Do tej pory nie ma pełnoskładowego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego ani przepisu, który wprost określałby, czy śmierć skarżącej jest przesłanką umorzenia postępowania. Są rozstrzygnięcia na rzecz jednej koncepcji i drugiej. Wydaje się, że skoro jest to kontrola konkretna, to w przypadku śmierci skarżącej powinno nastąpić umorzenie. To jest okoliczność, z którą Trybunał będzie musiał się zmierzyć.

Natomiast pełny skład podyktowany jest chęcią podjęcia stanowczych rozstrzygnięć co do tego, czy art. 32 Konstytucji może być wyłącznym wzorcem kontroli, bo dotychczas pełnoskładowe stanowisko Trybunału w tym zakresie znalazło wyraz w postanowieniu a nie w wyroku. Bądź też – alternatywnie – czy art. 30 Konstytucji stanowiący prawo godności jednostki ludzkiej może być wyłącznym wzorcem kontroli. Sprawa jest otwarta i z uwagą będziemy obserwować, jak będzie się rozwijać sytuacja, i reagować odpowiednio do tego, czy będzie wokanda.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Na razie mamy stanowisko, z którym pan poseł się zgadza. Innych chętnych do reprezentowania Sejmu w Trybunale nie ma.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie i udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Mamy jeszcze dwie sprawy. Niestety na chwilę obecną nie mamy kworum do rozpatrzenia punktu drugiego, ale będziemy podejmować starania, aby przywołać posłów, żeby sprawę zakończyć.

A teraz przechodzimy do rozpatrzenia sprawy o sygn. akt P 50/14. W tej sprawie nie będziemy wyznaczać posła, zrobi to prezydium, ale bardzo podobną sprawę miał pan poseł Kalisz. To mi zasygnalizował sekretariat Komisji.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Sprawa o sygn. akt P 50/14 to jest jedna z tych, które inicjuje Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie i kwestionuje w swoich pytaniach prawnych licznie składanych w Trybunale Konstytucyjnym przepisy upoważniające ustaw dotyczących radców prawnych i prawa o adwokaturze, wskazując na brak wystarczająco precyzyjnych wytycznych w sprawie reguł określania stawek wynagrodzenia dla radców i adwokatów w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości.

W sprawie o sygn. akt P 50/14 połączone zostały cztery pytania prawne tego samego sędziego dotyczące tej samej kwestii. Ponadto pytanie prawne sporządzone jest w sposób jednobrzmiący z jednym z pytań, które były już przedmiotem posiedzenia i dyskusji w ramach Komisji Ustawodawczej. Chodzi o sprawę o sygn. akt P 26/14 z grudniu minionego roku, w stosunku do której już zapadło postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

My konsekwentnie wnosimy o umorzenie postępowania.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Nie wyznaczamy posła reprezentanta, dlatego że nie będzie to konieczne, jak podejrzewam. Ale gdyby stało się inaczej, to podobną sprawą zajmuje się poseł Ryszard Kalisz.

Przechodzimy do ostatniej sprawy. Proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie naszego stanowiska w sprawie o sygn. akt K 60/13. To jest sprawa, która została odroczona. Przedstawicielem Sejmu jest pan poseł Kalisz. Opinia formalnie nie została przyjęta przez naszą Komisję i dlatego chcielibyśmy to uzupełnić na jutrzejszą rozprawę. Chcemy przesłać do Trybunału opinię co do tego stanowiska. Bardzo proszę, panie profesorze.

Ekspert BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawę o sygn. akt K 60/13 postaram się przedstawić syntetycznie, ale proszę uwzględnić fakt, że zarówno wniosek, jak i stanowisko są dość obszerne.

Jest to sprawa zainicjowana wnioskiem grupy posłów dotycząca całego szeregu przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. W pewnym uproszczeniu można przedmiot kontroli pogrupować na cztery podstawowe kategorie. Po pierwsze, inicjatorzy postępowania kwestionują przepisy dotyczące przesłanek podmiotowych i trybu uzyskiwania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej zarówno w ogólności, jak i przez osoby, którym przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu bądź ekspektatywa odrębnej własności lokalu. Są to przepisy art. 3 ust. 1 i ust. 3, art. 17^1 ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, art. 19 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 § 1 zdanie 1 ustawy – Prawo spółdzielcze i wreszcie art. 16 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze ujmowany odrębnie. Po drugie, chodzi o przepis dotyczący praw majątkowych byłego członka spółdzielni mieszkaniowej – art. 26 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze. Po trzecie, chodzi o przepisy określające zasady zarządu nieruchomością wspólną powstałą w wyniku wyodrębnienia w nieruchomości budynkowej spółdzielni odrębnej własności co najmniej jednego lokalu, a więc art. 27 w związku z art. 24^1, art. 26 ust. 1 i art. 27^1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Po czwarte, chodzi o przepis dotyczący zakresu uprawnień właścicielskich spółdzielni do nieruchomości i jej części oraz obiektów infrastruktury technicznej w przypadku wyodrębnienia w nieruchomości budynkowej w spółdzielni odrębnej własności co najmniej jednego lokalu, czyli o art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

W naszej ocenie zaprezentowanej w stanowisku można i należy bronić tezy, że zakwestionowane przepisy są zgodne lub nie są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli. W części wnosimy o umorzenie postępowania, a na wypadek, gdyby Trybunał Konsty-

tucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania także w pozostałym zakresie formułujemy stanowisko na zgodność bądź nieadekwatność przywołanych wzorców kontroli.

Przejdę do merytorycznej oceny czy podstawowych argumentów dotyczących kwestionowanych przepisów. Art. 3 ust. 1 i ust. 3 stanowią, że członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna choćby nie miała zdolności do czynności prawnych lub miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Ust. 3 przewiduje, że członkiem spółdzielni może być osoba prawna, jednakże takiej osobie nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Istota zarzutu wnioskodawców sprowadza się do stwierdzenia, że kwestionowany przepis dopuszcza przystępowanie do spółdzielni kogokolwiek, więc także osób, które nie zaspokajają w ramach spółdzielni swoich potrzeb mieszkaniowych, co rzutuje na sposób funkcjonowania demokracji wewnątrzspółdzielczej. W naszej ocenie ten zarzut jest nierelewantny. Przepis zakwestionowany określa jedynie ramowe, brzegowe warunki umożliwiające bycie członkiem spółdzielni. Na jego podstawie to dopiero statut może bądź też powinien precyzować te przesłanki. To na tym tle należy dostrzegać podnoszone przez wnioskodawców problemy.

Druga grupa przepisów to przepis art. 16 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze, art. 19 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 § 1ustawy – Prawo spółdzielcze oraz art. 16 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W skrócie, tu wywód inicjatorów postępowania nie jest całkowicie klarowny, nie jest zupełnie jasny. Potencjalne zarzuty wnioskodawców można interpretować albo tak, że kwestionują oni to, iż ustawodawca nie wiąże w sposób sztywny na zasadzie skutku występującego *ex lege* powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej jako ustawowego skutku nabycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu bądź ekspektatywy odrębnej własności lokalu. Można także na zarzuty wnioskodawców spojrzeć w ten sposób, że wymogi towarzyszące złożeniu deklaracji członkowskiej polegające na konieczności podpisania, jak również na konieczności wniesienia wpisowego i udziału traktują oni jako wymogi nadmiernie ograniczające możliwość nabycia członkostwa.

I w jednym i w drugim przypadku te zarzuty wydają się nieuzasadnione. W stanowisku nie dyskutujemy co do zasadności postulatu *de lege ferenda* polegającego na przykład na wprowadzeniu ustawowego skutku nabycia własnościowego prawa do lokalu bądź też prawa odrębnej własności lokalu, bądź też ekspektatywy odrębnej własności lokalu. Wydaje się, że takie rozwiązanie jako postulat *de lege ferenda* może być dyskutowany, natomiast jest to naszym zdaniem postulat optymalizacyjny i nie oznacza to wcale, że stan, jaki mamy dzisiaj, jest stanem niekonstytucyjnym. Co więcej, przyjęcie optyki prezentowanej przez inicjatorów postępowania oznaczałoby postawienie zrzutów de facto samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, bo przecież zerwanie zasady związania członkostwa z własnościowym prawem spółdzielczym do lokalu było efektem wyroku Trybunału Konstytucyjnego a nie decyzji samego ustawodawcy.

I wreszcie, trzeba pamiętać i o tym, że rozwiązanie polegające na wymaganiu złożenia deklaracji członkowskiej oraz wykonaniu związanych z tym obowiązków w postaci wniesienia wpisowego oraz udziałów, jest rozwiązaniem tradycyjnie funkcjonującym od zarania ruchu spółdzielczego. Trudno też uznawać, aby były to wymagania w jakiś nieproporcjonalny czy nadmierny sposób ograniczające uprawnionych. Natomiast *de lega lata* sytuacja jest rzeczywiście taka, że osoby, które nie są zainteresowane członkostwem w spółdzielni a nabywają własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu czy prawo odrębnej własności lokalu nie muszą do spółdzielni przystępować. Jest to ich świadoma, jak należy przyjąć, decyzja i ich wolny wybór.

Kolejny przepis kwestionowany to art. 26 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze. Jest to przepis, zgodnie z którym byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego oraz do innego majątku spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 125 § 5a prawa spółdzielczego. Przepis, do którego norma kwestionowana odsyła, stanowi natomiast, że uprawnienie takie przysługuje członkom w sytuacji, jeżeli dochodzi do likwidacji spółdzielni. Wnioskodawcy przenoszą na konsekwencje wygaśnięcia członkostwa uproszczony obraz relacji łączącej członka ze spółdzielnią. To znaczy uważają, że członków spółdzielni należy wprost traktować tak jak współwłaścicieli jej mienia, co powinno, ich

zdaniem, prowadzić do sytuacji, w której, jeśli ustaje członkostwo danej osoby, to ta osoba powinna partycypować w podziale całego majątku spółdzielni bez jakiegokolwiek rozróżnienia. Ujęcie takie wydaje się nadmiernie uproszczone. Oczywiście trzeba się zgodzić ze stwierdzeniem, że w sensie ekonomicznym członkowie są współwłaścicielami mienia spółdzielni, ale tu podkreślmy, wszyscy każdoczesni członkowie. W sensie jurydycznym członek spółdzielni nie ma żadnych konkretnych praw rzeczowych ani do ogólnego majątku spółdzielni, ani do poszczególnych składników tego majątku. O tym, jakie roszczenia przysługują mu wobec spółdzielni rozstrzyga ustawa. W tym przypadku, o którym mówimy, ustawa w sposób ewidentny wskazuje, że członek nie partycypuje w funduszu zasobowym spółdzielni i nie może żądać zwrotu świadczeń wniesionych na ten fundusz.

Jest to, trzeba stwierdzić, rozwiązanie, które ma swoje uzasadnienie. Fundusz zasobowy i od momentu przystąpienia do spółdzielni każdy członek ma tego świadomość, złożony jest z jednej strony z wpisowego, które jest świadczeniem bezzwrotnym, z drugiej strony jest on pokrywany innymi świadczeniami, także nie pochodzącymi od spółdzielców. W związku z tym nie można przyjąć stanowiska, że jest to fundusz, na który składają się wyłącznie świadczenia spełniane przez członków. Z drugiej strony istota funduszu zasobowego sprowadza się też do jego przeznaczenia. Jest to fundusz, który w pierwszej kolejności jest przeznaczony na pokrycie strat spółdzielni. W tym kontekście należy widzieć konsekwencje majątkowe ustąpienia członka. Fundusz zasobowy jest swojego rodzaju buforem finansowym, który chroni spółdzielnię przed niewypłacalnością, umożliwiając pokrywanie strat spółdzielni w pierwszej kolejności z tego funduszu.

Kolejna grupa kwestionowanych przepisów to przepisy zbiorczo, jeśli można tak powiedzieć, dotyczące art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ten przepis jest kwestionowany w różnych kontekstach. To jest przepis, który składa się z pięciu ustępów:

„1. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24^1 i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.

3. Przepisów ustawy o własności lokali, o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24^1 oraz art. 26.

4. Uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali [czyli uchwałę o podwyższeniu wysokości czynszu w stosunku do lokali użytkowych] podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

5. Z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali [to jest żądanie egzekucyjnej sprzedaży lokalu właściciela, który narusza porządek domowy lub zalega długotrwale z opłatami] występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości".

Innymi słowy przepis art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowyh modyfikuje zasady zarządu nieruchomością wspólną, która powstaje w wyniku wyodrębnienia własności niektórych lokali w nieruchomości zabudowanej należącej dotychczas do spółdzielni. Jest oczywiste, że konsekwencją wyodrębnienia niektórych lokali jest powstanie stosunku współwłasności nieruchomości wspólnej, a więc gruntu i części budynku niestanowiących odrębnych lokali. Jest rzeczą oczywistą, że problem współwłasności i sposobu zarzadzania trzeba jakoś unormować. Do wyboru mamy dwa rozwiązania. Z jednej strony przyjęcie ogólnego modelu zarządu wynikającego z ustawy o własności lokali bądź też przyjęcie modelu zarządu określanego jako spółdzielczy, czyli powierzenie zarządzania nieruchomością wspólną spółdzielni traktowanej w tym przypadku jako specyficzny ustawowy zarządca. Rozwiązanie to w ogólności – a w szczególności poszczególne ustępy – jest niekonstytucyjne w ujęciu prezentowanym przez wnioskodawców. Jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym sposobem zarządzania nieruchomością wspólną

jest reżim przewidziany przez ustawę o wspólności lokali, a każde ograniczenie uprawnień współwłaścicieli, w szczególności to, które zostało zadekretowane w art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowi naruszenie ich konstytucyjnie chronionych praw właścicielskich.

Z tym stanowiskiem, Wysoka Komisjo, nie można się zgodzić z kilku względów. Nie bez znaczenia jest fakt, że Trybunał Konstytucyjny badał już – nie te konkretne jednostki redakcyjne – ale wypowiadał się już w odniesieniu do przepisów, które miały zbliżoną, a można powiedzieć, nawet jeszcze bardziej restrykcyjną formę, i uznał, że nie zachodzi tu przypadek nieproporcjonalnego, nadmiernego ograniczenia praw właścicielskich. Wypada jedynie przypomnieć, że współwłaściciele mają możliwość – czasami mówi się o zarządzie wykonywanym przez spółdzielnię, że jest to zarząd przymusowy – a więc współwłaściciele mają możliwość jego zniesienia, jeśli opowie się za tym większość liczona proporcjonalnie do wielkości udziału w nieruchomości wspólnej. Po drugie, zarząd spółdzielni wynikający z tego przepisu wygasa z mocy prawa w sytuacji, kiedy wszystkie lokale w danej nieruchomości zostaną wyodrębnione. Wreszcie za zgodą spółdzielni jest możliwe umowne uregulowanie zasad zarządu w sposób inny niż to wynika z art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Co więcej, w literaturze, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się okoliczności, które od strony merytorycznej uzasadniają rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę. Chodzi o to, że w takiej sytuacji mamy do czynienia ze spółdzielnią, która jest i może być profesjonalnym zarządcą. W tej sytuacji konieczność podejmowania od początku decyzji co do wyboru modelu zarządu i wyboru zarządcy na zasadach wskazanych w ustawie o własności lokali byłaby pewnym przerostem formy nad treścią. Po drugie, musimy pamiętać, że z reguły spółdzielnia jest współwłaścicielem większościowym, a w danej nieruchomości znajdują się nie tylko wyodrębnione lokale, ale także lokale, do których przysługują osobom, członkom spółdzielni inne prawa, m.in. własnościowe spółdzielcze prawo do lokali czy spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali. Oparcie modelu zarządu nieruchomością wspólną w tej sytuacji na zarządzie sprawowanym przez spółdzielnię umożliwia także, jeśli można tak powiedzieć, ochronę uprawnień przysługujących tym osobom. A osoby te takiej bezpośredniej ochrony nie miałyby w sytuacji, gdyby preferowany był przez ustawodawcę model zarządu umownego. Z tych względów skrótowo przytoczonych zarzuty wnioskodawców także w tym przypadku nie wydają się zasługiwać na poparcie.

Pomijam już przepis art. 27^1 ustawy, bo to jest przepis, który nakazuje odpowiednio stosować art. 27 do wielostanowiskowych miejsc parkingowych. To jest właściwie tylko norma odsyłająca.

I wreszcie, Wysoka Komisjo, art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który stanowi: „Spółdzielnia pozostaje właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości i użytkownikiem lub współużytkownikiem wieczystym gruntu w takim zakresie, w jakim nie narusza to przysługującej członkom i właścicielom lokali niebędącym członkami spółdzielni odrębnej własności lokali lub praw z nią związanych. W szczególności mieniem spółdzielni pozostają: 1) nieruchomości służące prowadzeniu przez spółdzielnię działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej, społecznej, oświatowo-kulturalnej, administracyjnej i innej, zabudowane budynkami i innymi urządzeniami; 2) nieruchomości zabudowane urządzeniami infrastruktury technicznej, w tym urządzeniami i sieciami technicznego uzbrojenia terenu związanymi z funkcjonowaniem budynków lub osiedli, z zastrzeżeniem art. 49 Kodeksu cywilnego; 3) nieruchomości niezabudowane".

Przepis ten zawiera zatem pewną normę interpretacyjną, która pozwala nam dookreślić, że w przypadku wyodrębnienia własności niektórych lokali spółdzielnia pozostaje właścicielem, wieczystym użytkownikiem lub współużytkownikiem wymienionych tu elementów infrastruktury i części nieruchomości, które nie są bezpośrednio związane z nieruchomością budynkową, w której wyodrębniono lokale. Zdaniem wnioskodawców ten przepis jest zbyt niejasny i może powodować wątpliwości w praktyce stosowania prawa. Zarzut ten wydaje się nieuzasadniony. Przepis jest dość precyzyjny. Zarówno jego hipoteza, jak i dyspozycja. Zresztą w żadnym komentarzu do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odnośnie do tego przepisu akurat nie zgłaszano żadnych wątpliwości

interpretacyjnych, w związku z tym stawianie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji wydaje się nieuzasadnione.

Reasumując, propozycja sentencji stanowiska jest następująca – ona ze względu na szeroki zakres zaskarżenia jest dość rozbudowana. Wnosimy o przyjęcie, że

1) art. 27 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

2) art. 27 ust. 2 i ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;

3) art. 40 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji;

4) art. 19 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo spółdzielcze jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

5) art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy – Prawo spółdzielcze w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ekspektatywy prawa odrębnej własności lokalu budowanego przez spółdzielnię mieszkaniową złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 26 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Ponadto wnosimy o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W przypadku, gdyby wniosek o umorzenie postępowania nie został uwzględniony przez Trybunał Konstytucyjny, proponujemy stwierdzić, że: 1) art. 3 ust. 1 i ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji;

2) art. 17^1 ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim wymaga od nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiercy i licytanta złożenia deklaracji członkowskiej w celu przystąpienia do spółdzielni, jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;

3) art. 27 ust. 4 i ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji;

4) art. 27^1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim odsyła do art. 24^1, art. 26 ust. 1 i art. 27 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Panie profesorze, w tej sprawie procedowanie jest nieco odwrócone z prostej przyczyny. Trybunał wyznaczył termin rozprawy, a w międzyczasie nie było posiedzenia Komisji Ustawodawczej, w związku z czym Marszalek Sejmu, zgodnie z uprawnieniem wynikającym z art. 121 ust. 1 regulaminu Sejmu, wyznaczył przedstawiciela spośród posłów. Jest to pan poseł Ryszard Kalisz, który zgodził się z przedstawionym przez Biuro Analiz Sejmowych i naszego eksperta stanowiskiem. Rozprawa została odroczona do jutra z tej przyczyny, że stanowisko Sejmu wpłynęło bardzo późno, dzień przed rozprawą. Poseł reprezentant posłów wnioskodawców poprosił o odroczenie terminu, żeby mógł ustosunkować się na piśmie. Jednocześnie podniósł zarzut, że nie ma stanowiska Komisji Ustawodawczej, że nie było ono przegłosowane. Przypominam, że wielokrotnie tak się zdarzało, że albo nie było stanowiska Komisji, ponieważ był szybki termin, albo Marszalek Sejmu przedstawiał inne stanowisko niż stanowisko Komisji Ustawodawczej, co wynika wprost z art. 121 regulaminu Sejmu, dlatego że to Marszalek Sejmu przesyła stanowisko Sejmu i to jest kompetencja marszałka do wyznaczenia przedstawiciela, a opinia Komisji Ustawodawczej w tym zakresie nie jest wiążąca. Również mnie zdarzyło się być w Trybunale w sprawie, w której Komisja Ustawodawcza nie przyjęła opinii, a marszałek taką opinię przyjął bądź przyjął inną opinię niż ta zaprezentowana Trybu-

nałowi. Wówczas poseł, który miał reprezentować Sejm, zrzekał się i w trybie awaryjnym Marszałek Sejmu wyznaczał innego posła do tego innego stanowiska. Dotychczasowa praktyka Sejmu w Trybunale jest dosyć klarowna i czytelna. Aczkolwiek, aby nie było wątpliwości proponuję przyjąć stanowisko zaproponowane przez naszego eksperta jako opinia Komisji Ustawodawczej. Dodam jeszcze, że z informacji, jakie posiadam, pan poseł Ryszard Kalisz zgodził się z tym stanowiskiem i był gotowy reprezentować Sejm zgodnie z tym stanowiskiem na poprzednim terminie rozprawy.

Jak wspomniałem, rozprawa została odroczona do 15 stycznia br. Pan poseł został poinformowany i wyraża zgodę. Dość często zdarza się, że posłowie, którzy nie mogą uczestniczyć w posiedzeniu Komisji, zapoznają się ze stanowiskiem wcześniej i przedstawiają prezydium, że nie wnoszą uwag i są chętni do reprezentowania Sejmu, jeśli taka opinia będzie Komisji a potem wola Marszałka Sejmu. Uważam, że stanowisko Sejmu zostało w sposób wyczerpujący zaprezentowane.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 8 głosach za, braku przeciwnych i 3 wstrzymujących się.

Na tym wyczerpaliśmy punkt pierwszy porządku dziennego. Niestety, z uwagi na to, że trwają posiedzenia innych Komisji, co posłowie zgłaszali, nie mamy kworum do rozpatrzenia drugiego punktu porządku dziennego. Do opiniowania w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu wymagane jest wyższe kworum, nie pozostaje mi nic innego jak przeprosić panią poseł przedstawicielkę wnioskodawców. Postaram się z panem przewodniczącym Szaramą ustalić taki termin, żeby ten projekt mógł być jak najszybciej rozpatrzony.

Jeszcze raz przepraszam. Kworum jest, ale nie to kwalifikowane, niezbędne do rozpatrzenia tego punktu.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.